

Internationale Vergleichsstudie: Aus: Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
W. Bertelsmann Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

(2012). Internationale Vergleichsstudie: Aus: Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz.
REPORT - Zeitschrift für Weiterbildungsforschung, 35(4), 57-75. <https://doi.org/10.3278/REP1204W057>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0>



Internationale Vergleichsstudie

**Aus: Evaluation der Integrationskurse nach dem
Zuwanderungsgesetz**

**von: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (DIE); Bundesministerium des
Innern (Hg.)**

DOI: 10.3278/REP1204W057

aus: REPORT - Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 04/2012
Bildung und Migration

Erscheinungsjahr: 2012
Seiten 57 - 75

Schlagworte: Integration, Zuwanderung, internationaler Vergleich

Im Rahmen der internationalen Vergleichsanalyse hat Rambøll Management die Integrationsprogramme der vier Länder Österreich, Niederlande, Dänemark und Schweden komparativ untersucht. Ziel der vergleichenden Komponente der Evaluation war es, aus Erfahrungen und Systemen anderer Länder für die Weiterentwicklung des deutschen Systems zu lernen.

Auszug aus:
Bundesministerium des Innern (Hg.) (2006): In: Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse. Berlin, S. 142-160

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:



Creative Commons Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland Lizenz
<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>

Zitiervorschlag

Internationale Vergleichsstudie. Aus: Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. In: REPORT - Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 04/2012. Bildung und Migration, S. 57-75, Bielefeld 2012. DOI: 10.3278/REP1204W057

Auszug aus:

Bundesministerium des Innern (Hg.) (2006): *In: Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse.* Berlin, S. 142–160

4. Internationale Vergleichsstudie

Im Rahmen der internationalen Vergleichsanalyse hat Rambøll Management die Integrationsprogramme der vier Länder Österreich, Niederlande, Dänemark und Schweden komparativ untersucht.⁷¹ Ziel der vergleichenden Komponente der Evaluation war es, aus Erfahrungen und Systemen anderer Länder für die Weiterentwicklung des deutschen Systems zu lernen. Neben der Generierung eines allgemeinen Überblicks über die jeweiligen Systeme lag der Fokus auf den allgemeinen Analyseaspekten der Evaluation: Kursdurchführung, Verfahren und Finanzierung. Innerhalb dieser allgemeinen Analysenaspekte lag der Schwerpunkt der Betrachtung auf den Bereichen des deutschen Systems, die besonders in der Diskussion stehen und in denen verstärkt über eine Weiterentwicklung bzw. Veränderung nachgedacht wird. Diesbezüglich sollen aus den untersuchten Ländern Lösungen dargestellt werden, die (in angepasster Form) auch auf Deutschland übertragbar wären.⁷² Dies sind die im Folgenden aufgeführten Aspekte:

- Zielniveaus und Zielerreichung der Integrationsprogramme, hier insbesondere Stundenumfang, das zu erreichende Niveau und der Abschlusstest
- Sicherung der Maßnahmenqualität
- Das Finanzierungssystem, also Form der Finanzierung und Finanzierungsverfahren
- Anreizsysteme für Kursträger, Teilnehmer/innen und andere an der Umsetzung der Kurse beteiligte Akteure

In den folgenden Abschnitten werden die untersuchten Länder zunächst bezüglich ihrer integrationspolitischen Rahmenbedingungen und der Struktur der Systeme beschrieben. Dies dient dem besseren Verständnis der Möglichkeiten und Grenzen der einzelnen Systeme. Anschließend werden die (oben dargestellten) zentralen Analysepunkte vertiefend und länderübergreifend dargestellt.

71 Sowohl in Österreich als auch in den Niederlanden wurden die bestehenden Gesetzesgrundlagen in jüngerer Vergangenheit überarbeitet bzw. komplett verändert. In Österreich ist die neue Verordnung seit dem 1. Januar 2006 Kraft, in den Niederlanden wird das neue System zum 1. Januar 2007 eingeführt. Die gemachten Angaben beziehen sich (wenn nicht anders vermerkt) ausschließlich auf die neuen Bestimmungen. Entsprechend kann für diese Länder noch nicht auf einen breiten Erfahrungsschatz mit dem neuen System zurückgegriffen werden.

72 Entsprechend wurden in den einzelnen Systemen nur solche Aspekte vertiefend betrachtet (und im Folgenden auch nur dargestellt), die auch auf Deutschland übertragbar wären. So könnte aus Teilnehmersicht ein Zielniveau C1 ohne eine kontingentierte Stundenzahl bei voller Übernahme der Kosten durch den Zentralstaat (wie in Dänemark teilweise der Fall) zwar wünschenswert sein, wäre aber nicht finanzierbar. Gleiches gilt für Finanzierungssysteme zwischen Zentralstaat und Gemeinden, die aufgrund des politischen Systems in Deutschland nicht übertragbar sind.

Im Rahmen der Analyse wurde für jedes Land zunächst eine Auswertung von relevanten Daten und Dokumenten vorgenommen, im Anschluss wurden persönliche und telefonische Interviews mit Expert/inn/en u.a. aus Ministerien, Kommunen und Wissenschaft der jeweiligen Länder geführt.⁷³ In den Länderstudien zu Dänemark und Schweden griff Rambøll Management dabei auch auf die von unseren dänischen und schwedischen Kollegen durchgeführten Evaluationen der dortigen Systeme zurück.

4.1 Kurzzusammenfassung der Integrationsprogramme

Im Folgenden werden die Integrationsprogramme von Österreich, der Niederlande, von Dänemark und Schweden skizziert. In standardisierter Form soll dem Leser so die Möglichkeit eines Vergleichs und ein Referenzrahmen für die später folgende Detaildiskussion gegeben werden.

4.1.1 Das System in Österreich

Österreich hat bei etwa 8,2 Millionen Einwohnern/innen einen Ausländeranteil von neun Prozent. Die meisten Ausländer/innen kommen aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei.

Zentral für die österreichische Ausländer- und Integrationspolitik ist das 1993 erstmals verabschiedete „Fremdengesetz“, das 1997, 2002 und zuletzt 2005 novelliert wurde. Die letzte, am 1. Januar 2006 in Kraft getretene Novellierung beinhaltet u.a. eine inhaltliche Trennung des Fremdengesetzes in ein Fremdenpolizeigesetz und ein Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG), in dem auch die Integrationskurse geregelt sind sowie eine qualitative und quantitative Ausweitung der Integrationsvereinbarung. Auch die Integrationskurse selbst wurden modifiziert: Die Stundenzahl wurde von 100 auf 300 Stunden und das zu erreichende Niveau von A1 auf A2 erhöht. Außerdem gibt es nun einen vorgelagerten Alphabetisierungskurs im Umfang von 75 Stunden. Ziel der Sprachkurse ist die „Erlangung der Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich.“⁷⁴ Verpflichtend im Rahmen der Integrationsvereinbarung sind die Sprachkurse für Neuzuwanderer/innen mit Niederlassungs- oder Aufenthaltstitel.⁷⁵ Dabei haben nach der neuen

73 Konkret wurde dabei mit Vertreter/innen der folgenden Institutionen und Einrichtungen gesprochen: in Österreich mit dem Österreichischen Integrationsfonds, dem Innenministerium und einem Kursträger; in den Niederlanden mit dem Justizministerium, einer Integrationsbeauftragten, der Zertifizierungsstelle und zwei Universitäten; in Dänemark mit dem Integrationsministerium, einem Vertreter der Kommunen und einem Kursträger und in Schweden mit der Integrationsbehörde, der Kommune Malmö und einem Kursträger. Die vollständige Liste mit allen Gesprächspartnern/innen und Einrichtungen findet sich im Anhang.

74 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, Art. 4 § 14.

75 Eine Verpflichtung von sog. „Bestandsausländern“ findet dagegen nicht statt, weil Unklarheiten bzgl. möglicher Sanktionen und deren Verstoß gegen die Menschenrechte bestehen. Diese können nur auf freiwilliger Basis als Selbstzahler/innen an den Kursen teilnehmen.

Gesetzgebung nur noch Familienangehörige einen Anspruch auf einen Gutschein, d.h. eine (halb-)staatliche Förderung, alle anderen müssen den Kurs komplett selber finanzieren.⁷⁶

Fact-Sheet: Österreich	
1. Integrationskurse seit ...	In der aktuellen Form seit 2006 (Novellierung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes)
2. Zielgruppe(n)	Neuzuwander/innen mit Niederlassungs- oder Aufenthaltstitel
3. Gesamtbudget für die Integrationskurse pro Jahr	Abhängig von den tatsächlichen Teilnehmerzahlen
4. Finanzierung	Durch den Bund und die Teilnehmer/innen
5. Finanzierungsform	Gutscheinsystem (für Familienangehörige): Teilnehmer/innen müssen den Kurs vorfinanzieren und erhalten nach erfolgreichem Abschluss des Alphabetisierungskurses innerhalb von einem Jahr und dem erfolgreichen Abschluss des Sprachkurses innerhalb von zwei Jahren bis zu 50% erstattet. Neuzuwander/innen, die keine Familienangehörigen sind, müssen den Kurs komplett selbst finanzieren.
6. Umsetzung durch ...	Österreichischer Integrationsfonds (ÖIF), Niederlassungsbehörden, Kurs-träger
7. Umfang der Sprachkurse	300 Stunden Sprachkurs plus ggf. 75 Stunden Alphabetisierungskurs
8. Angestrebtes Sprachniveau	A2 (GERR)
9. Umfang der Orientierungskurse	Im Sprachkurs enthalten
10. Zulassung der Kursträger	Der ÖIF ist für die Zulassung der Kursträger verantwortlich. Kriterien für die Zulassung sind: <ul style="list-style-type: none"> • Institution der Erwachsenenbildung, seit mind. 2 Jahren DaFUnterricht • Institution der Erwachsenenbildung, Anerkennung der Institution als förderwürdige Einrichtung • Institution der Erwachsenenbildung, die seit mind. 2 Jahren mit der Beratung, Unterstützung und Betreuung von Fremden befasst sind und aus öffentlichen Mitteln gefördert werden • Private oder humanitäre Einrichtungen, die seit mind. 5 Jahren mit der Betreuung etc. befasst sind und auch Kompetenzen zur Sprachvermittlung besitzen • Gesetzlich anerkannte Kirchen und Religionsgesellschaften, die mit der Beratung, Unterstützung und Betreuung von Fremden befasst sind
11. Qualifikation der Lehrkräfte	<ul style="list-style-type: none"> • Abgeschlossene DaF/DaZ-Ausbildung, mind. 1 Jahr Unterrichtserfahrung • Lehrberechtigung Deutsch (an einer pädagogischen Akademie erworben), mind. 1 Jahr Unterrichtserfahrung • Abgeschlossenes Studium der Germanistik oder einer lebenden Fremdsprache, mind. 1 Jahr Unterrichtserfahrung • 10 Jahre Unterrichtserfahrung

⁷⁶ Siehe auch Kapitel 4.2.3.

4.1.2 Das System in den Niederlanden

Die Bevölkerung der Niederlande umfasst 16,3 Millionen Einwohner/innen, der Ausländeranteil liegt bei 4,3%. Insgesamt sind 19% der Bevölkerung ausländischer Herkunft. Zu den wichtigsten Herkunftsländern zählen die Türkei, Surinam, Marokko, die niederländischen Antillen sowie Aruba.

Eine systematische Integrationspolitik begann in den Niederlanden in 1996 mit der Einführung des Gesetzes „Regelung Integration Neuankömmlinge“ (RIN), das Integrationsverträge auf freiwilliger Grundlage einführt und Eingliederungsprojekte in Städten und Gemeinden entstehen ließ. Aufgrund der geringen Beteiligung der Neuzuwander/innen an diesen Projekten wurde 1998 das Gesetz „Wet Inburgering Nieuwkomers“ (WIN) erlassen, das Neuzuwander/innen zur Teilnahme an Integrationsprogrammen verpflichtete. In 2005 erfolgten dann die ersten Vorschläge zur Novellierung des WIN. So wurde die durchschnittliche Stundenzahl von 600 Stunden als zu starr angesehen, das mit dieser Stundenzahl angestrebte Sprachniveau (B1) stellte sich als zu hoch heraus und viele Kursteilnehmer/innen erschienen unregelmäßig zum Unterricht, ohne dass man dieses Fehlen sanktionieren konnte.⁷⁷ Vor diesem Hintergrund wurde eine Novellierung des WIN-Gesetzes verabschiedet, die zum 1. Januar 2007 in Kraft treten wird.

Nach diesem kommenden Integrationsgesetz der Niederlande sind alle Neu- und Altzuwander/innen, die keine achtjährige niederländische Schulbildung nachweisen können und zwischen 16 und 65 Jahre alt sind, verpflichtet, einen Integrationskurs zu belegen.⁷⁸ Neuzuwander/innen müssen schon in ihrem Herkunftsland in einem Test niederländischen Sprachkenntnisse auf dem Niveau A1-minus (GERR) und Landeskenntnisse nachweisen, was als Voraussetzung für die Einwanderung dient. Darüber hinaus haben sie nach der Einwanderung 3,5 Jahre Zeit, das Examen der Integrationskurse (Sprachniveau A2 GERR) abzulegen. Altzuwander/innen haben diese Pflicht innerhalb von fünf Jahren zu erfüllen. Spezielle Zielgruppen im Rahmen des Systems stellen Ausländer/innen, die Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe beziehen, Eltern mit Kindern unter 18 Jahren und religiöse Repräsentanten dar.⁷⁹ Während die Gemeinden für die speziellen Zielgruppen entsprechende (Sprach-)Kurse auf dem freien Markt einkaufen müssen, sind die übrigen Teilnehmer/innen selbst dafür verantwortlich, sich einen Kursträger zu suchen. Für die arbeitslosen Ausländer/innen sind die Sprachkurse darüber hinaus in der Regel Teil eines sog. „Dualen Systems“, in dem Sprachkurse und Praktika zur Vorbereitung auf bzw. Integration in den Arbeitsmarkt kombiniert werden.

77 Es gab verschiedene Evaluationen und Berichte zu der Umsetzung des WIN. Zentral ist hier die Studie von Regioplan OAI (2002): „Verscheidenheid in Integratie – Evaluation van de effectiviteit van de WIN. Eindrapport.“ Eine der zentralen Aussagen war, dass nur etwa 40% der Teilnehmer/innen das als Mindestniveau angesehene Ziel „Level 2“ des CITO-Test (in etwa analog zu B1 GERR) erreicht hatten.

78 Ausgenommen hiervon sind Menschen mit Migrationshintergrund, die bereits die niederländische Staatsbürgerschaft besitzen. Während einer Übergangsregelung in 2007 haben sie die Möglichkeit, freiwillig an den Kursen teilzunehmen, über Regelungen ab 2008 muss noch entschieden werden.

79 In der neuen Gesetzgebung sind v.a. schwer erreichbare, isolierte Frauen, die im Rahmen von Familiennachzug oder einer Heirat in die Niederlande gekommen sind und häufig durch die Kinderbetreuung ans Haus gebunden sind, eine spezielle Zielgruppe (Schweizerische Flüchtlingshilfe 2006: 21).

Gestützt wird das neue System auch auf eine Datenbank, die aktuell in sechs Gemeinden als Pilotprojekt getestet wird und zwei zentrale Funktionen erfüllen soll. Zum einen sollen hier alle Ausländer/innen erfasst werden, damit die Gemeinden die Integrationspflichtigen auf dieser Basis zu den jeweiligen Kursen verpflichten können, zum anderen soll die Datenbank auch als Koordinierungsinstrument dienen, durch das sich die Gemeinden über den Stand der Teilnehmer/innen im Kurs informieren (z.B. nach Umzug von Teilnehmer/innen) oder Nachweise über das erreichte Sprachniveau nach der vorgegebenen Zeit von den Integrationspflichtigen einfordern können.⁸⁰

Fact-Sheet: Niederlande	
1. Integrationskurse seit ...	In der neuen Form ab 1. Januar 2007
2. Zielgruppe(n)	Neu- und Altzuwander/innen zwischen 16 und 65 Jahren, die keine 8-jährige niederländische Schulbildung nachweisen können und kein niederländisches Diplom haben. „Spezielle Zielgruppen“ sind Ausländer/innen, die Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe beziehen, Eltern und hier v.a. Frauen mit Kindern unter 18 Jahren und religiöse Repräsentanten (diese Gruppen gelten als besonders integrationsbedürftig)
3. Gesamtbudget für Integrationskurse (pro Jahr)	Es stehen 270 Mio. Euro für die Eingliederung von Integrationspflichtigen zur Verfügung: 50 Mio. für Neu zuwander/innen, 185 Mio. für Altzuwander/innen und 35 Mio. für Teilnehmer/innen, die freiwillig an den Kursen teilnehmen. ¹¹
4. Finanzierung	Durch den Zentralstaat, die Gemeinden und die Teilnehmer/innen
5. Finanzierungs-form	Teilnehmer/innen müssen die Kurse vorfinanzieren (erhalten bei Bedarf dafür einen speziellen Kredit) und bekommen nach erfolgreichem Abschluss bis zu 70% des Geldes zurück. Die speziellen Zielgruppen müssen nur einen Eigenbeitrag von 270 Euro leisten, den Rest übernimmt der Staat.
6. Umsetzung durch ...	Zentralstaat, Gemeinden, IB-Groep, Kursträger
7. Umfang der Sprachkurse	Eine Stundenzahl ist nicht vorgegeben. Wichtig ist das Erreichen von A2
8. Angestrebtes Sprachniveau	Neu zuwander/innen: Mündlich und schriftlich A2 Altzuwander/innen: mündlich A2, schriftlich A1
9. Umfang der Orientierungskurse	Es bleibt den Trägern überlassen, ob sie Informationen zu Gesellschaft, Politik etc. in die Sprachkurse integrieren oder gesondert anbieten.
10. Zulassung der Kursträger	Träger müssen sich durch ein spezielles Gremium zertifizieren lassen. Die Zertifizierung ist zunächst eine „vorläufige Zertifizierung“ und wird dann nach 12 Monaten ggf. in eine endgültige Zertifizierung umgewandelt.
11. Qualifikation der Lehrkräfte	Durch das Zertifizierungsgremium werden keine Qualifikationen für die Lehrkräfte vorgeschrieben. Die Träger müssen die Gründe für ihre Wahl der Lehrkräfte darlegen und jährlich deren Leistung bewerten.

⁸⁰ Im Rahmen der Entwicklung der Datenbank hat sich ein spezielles Gremium mit Fragen des Datenschutzes befasst. Denn auch wenn die Datenbank der Kooperation zwischen Gemeinden, Ausländerbehörden, dem Kreditinstitut etc. (also den an der Umsetzung beteiligten Akteure) dienen soll, haben nur bestimmte Mitarbeiter/innen aus den Gemeinden und eines zentralen Institutes Zugriff auf die Daten.

⁸¹ <http://www.inburgering.net/pmi/rol/vragen/index.html>. Letzter Zugriff am 08.12.2006.

4.1.3 Das System in Dänemark

Dänemark hat 5,4 Millionen Einwohner/innen, von denen 8,2% Ausländer/innen und deren (in Dänemark geborenen) Nachkommen sind.⁸²

1999 wurden die Integrationsbemühungen erstmals gebündelt und in einem Integrationsgesetz gesetzlich geregelt. Dieses sah neben der Initiierung eines dreijährigen Einführungsprogramms für neu Eingewanderte auch die Regelung der Wohnsituation der Flüchtlinge, die Errichtung von lokalen Integrationsräten und Räten für ethnische Minoritäten auf nationaler Ebene und die Übertragung der Integrationsbemühungen an die Gemeinden vor. Diese haben seitdem die vollständige Verantwortung für die Integrationskurse, was auch die Zulassung und Kontrolle der Kursträger beinhaltet. 2001 kam es zu einer Änderung des Ausländergesetzes, was eine gezieltere Steuerung der Zuwanderung, eine Verschärfung der Zuwanderungsbedingungen für Familienangehörige, eine Beschränkung der Zuwanderung von Flüchtlingen und eine verstärkte Anwerbung von Arbeitsmigrant/inn/en zum Inhalt hatte. Zentral für die aktuelle Ausgestaltung der Integrationsmaßnahmen in Dänemark ist das Gesetz über Dänischunterricht für erwachsene Migrant/innen, das im Detail das Angebot der Dänischkurse regelt und bereits 1999 zusammen mit dem Integrationsgesetz in Kraft trat und 2002 sowie 2004 modifiziert wurde. 2002 wurde die Durchführung der Sprachkurse auch für private Anbieter geöffnet, nachdem bis dato kommunale Einrichtungen ein Monopol besessen hatten. In 2004 kam es dann zu weiteren Änderungen, die zu mehr Flexibilität und mehr Effizienz führen sollten. Hierzu gehörten u.a. die Integration des „Landeskundekurses“ (in etwa vergleichbar mit dem Orientierungskurs in Deutschland) in den allgemeinen Sprachkurs, da sich hierdurch Synergieeffekte zwischen Sprache und Orientierung v. a. hinsichtlich der beruflichen Integration erhofft wurden sowie die Verpflichtung von Kursträger zu mehr Flexibilität, was bspw. das Angebot von Sprachkursen in den Räumlichkeiten von großen Arbeitgebern umfasste, damit auch berufstätige Migrant/inn/en an den Kursen teilnehmen können.

Dabei sind die „Dänisch- und Landeskundekurse“, die mit den deutschen Integrationskursen vergleichbar sind, Teil eines breiter angelegten dreijährigen Einführungsprogramms, das darauf abzielt, den Zuwander/innen den Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu einer weiterführenden Ausbildung zu ermöglichen. Die in diesem Zusammenhang vorgesehenen Maßnahmen umfassen Beratung und Qualifizierung im Hinblick auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt, Praktikum in einem privaten Unternehmen oder einer öffentlichen Institution sowie Lohnzuschüsse (der Gemeinden) an Arbeitgeber/innen für die Anstellung in einem privaten Unternehmen oder einer öffentlichen Institution. Zielgruppe sind alle eingewanderten Personen und Flüchtlinge über 18 Jahre,

82 In Dänemark gilt eine Person als dänisch, wenn mindestens ein Elternteil die dänische Nationalität hat und in Dänemark geboren ist. Dabei ist es unerheblich, ob die Person selbst die dänische Nationalität hat oder in Dänemark geboren ist (Schweizerische Flüchtlingshilfe 2006: 25).

die eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, wobei im Programmumfang zwischen Sozialhilfeempfänger/innen und Selbstversorger/innen unterschieden wird.⁸³

Fact-Sheet: Dänemark	
1. Integrationskurse seit ...	Integrationsgesetz seit 1999
2. Zielgruppe(n)	Alle eingewanderte Personen und Flüchtlinge über 18 Jahre, die eine Aufenthaltsbewilligung erhalten (im Rahmen eines Einführungsprogramms) Darüber hinaus können auch „sonstige Teilnehmer/innen“ (z.B. Personen, die sich nur vorübergehend z.B. zu Arbeits- oder Studienzwecken im Land aufhalten) an den Sprachkursen teilnehmen
3. Gesamtbudget für Integrationskurse (pro Jahr)	<u>Für die „sonstigen Teilnehmer/innen“</u> : ca. 29,4 Mio. Euro für die Sprachkurse Für die Teilnehmer/innen des Einführungsprogramms: Die Zuschüsse für die Sprach- und Landeskurse werden nicht isoliert ausgewiesen. Das volle Programm hat ein Budget von 171 Mio. Euro ¹⁴
4. Finanzierung	Vor allem durch den Staat bzw. die Kommunen, zu einem geringen Anteil von den Teilnehmer/innen
5. Finanzierungsform	<u>Für die Teilnehmer/innen des Einführungsprogramms</u> : gratis, die Kommune übernimmt 100% der Kosten. <u>Für die „sonstigen Teilnehmer/innen“</u> : je nach Kommune leisten diese einen kleinen Unkostenbeitrag, die Kommunen tragen jedoch einen Großteil der Kosten. <u>Rückerstattung an die Kommunen durch das Integrationsministerium</u> : Die Ausgaben für das Einführungsprogramm werden zu 75% rückerstattet Für die „sonstigen Teilnehmer/innen“ bekommen die Kommunen 4,80 € pro Dänischunterrichtsstunde rückerstattet. Finanzielles Anreizsystem für die Sprachschulen, die erst dann das nächste Modul bezahlt bekommen, wenn der/die Teilnehmer/in das vorangegangene Modul erfolgreich mit einem Test abgeschlossen hat.
6. Umsetzung durch ...	Die Kommunen, die Kursträger
7. Umfang der Sprachkurse	Durch die individuell unterschiedlichen Zielvorgaben, unterschiedliche Stundenzahl. Bisherige Erfahrungen haben gezeigt, dass die Teilnehmer/innen in etwa 2000 Stunden benötigen, um das für sie festgesetzte Niveau zu erreichen.
8. Angestrebtes Sprachniveau	Die Kurse werden auf drei Niveaus und in Modulen mit bestimmten Lernzielen angeboten. Ein einheitliches Zielniveau ist nicht vorgegeben. Jede Stufe strebt verschiedene Sprachniveaus an: Dänisch 1: schriftlich A2, mündlich B1 Dänisch 2: schriftlich B1, mündlich B1-B2 Dänisch 3: nach Modul 5: B2, nach Modul 6: C1

⁸³ Sozialhilfeempfänger/innen erhalten ein Vollzeitprogramm von 37 Stunden pro Woche, das Dänischunterricht (i.d.R. drei Tage die Woche) und Maßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt (i.d.R. zwei Tage die Woche) umfasst. Selbstversorger/innen, die nicht auf staatliche Leistungen angewiesen sind, erhalten im Rahmen des Einführungsprogramms den Sprachkurs, der für sie kostenlos ist. Zudem können sie nach Absprache mit der Kommune an gewissen berufsbezogenen Maßnahmen teilnehmen, z.B. wenn sie von ihrer Familie unterstützt werden und somit nicht selbst ihren Unterhalt bestreiten können.

⁸⁴ Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2005c: 105. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2005 und sind teilweise Schätzwerte, da das Jahr noch nicht abgeschlossen war.

Fact-Sheet: Dänemark	
9. Umfang der Orientierungskurse	Die Orientierungskurse sind in den Sprachunterricht integriert, indem man sich mit aktuellen und praxisnahen Themen befasst.
10. Zulassung der Kursträger	Kommunen entscheiden, ob sie das Monopol ihres kommunalen Sprachzentrums aufrechterhalten oder ob und wie viele andere öffentliche oder staatlich anerkannte Bildungsinstitutionen oder private Sprachschulen sie im Rahmen einer Ausschreibung zur Durchführung von Dänischkursen zulässt.
11. Qualifikation der Lehrkräfte	Gefordert ist eine Ausbildung als Lehrer/in in Dänisch als Zweitsprache.

4.1.4 Das System in Schweden

Schweden hat eine Bevölkerungszahl von 9 Mio., der Ausländeranteil liegt bei 4,8%. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund ist allerdings höher, über 60% der Personen, die nach Schweden migriert sind, besitzen inzwischen die schwedische Staatsbürgerschaft.⁸⁵

Kostenlose Sprachkurse für Zuwander/innen gibt es in Schweden seit 1970. Lag die Durchführung zunächst in den Händen des Staates, sind seit 1986 die Kommunen für das Angebot der sog. „SFI-Kurse“ (Swedish for Immigrants) verantwortlich. 2001 wurde das Finanzierungssystem der Kurse so umgestaltet, dass es den Kommunen mehr Anreize gibt, die Migrant/innen schnell zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen.⁸⁶

Der Sprachkurs bildet den zentralen Aspekt eines umfassenderen Orientierungsprogramms, welches auf maximal zwei Jahre angelegt ist und innerhalb der ersten drei Jahre des Aufenthalts durchgeführt werden soll. Teilnahmeberechtigt sind prinzipiell alle Zuwander/innen inkl. Flüchtlingen über 16 Jahren ohne Grundkenntnisse der schwedischen Sprache. Basis für die aktuellen integrationspolitischen Bestrebungen in Schweden ist die Gesetzesvorlage „Sweden, the Future and Diversity – from Immigrant Policy to Immigration Policy“, die eine Wendung von einer Einwanderungszu einer Integrationspolitik bedeutete. Ziel der Integrationsbestrebungen ist es, Möglichkeiten zu schaffen, die Individuen befähigen, für sich selbst aufzukommen und am Gesellschaftsleben zu partizipieren, was v.a. eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt beinhaltet. Entsprechend ist auch das oberste Ziel des Orientierungsprogramms die Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt.⁸⁷ Diesen Zielen entsprechend wurde 1998 eine staatliche Integrationsbehörde, das „Integrationsverket“ eingerichtet, dessen Aufgabe vor allem in der Koordination und Verantwortung für die Integrationsmaßnahmen auf nationaler Ebene besteht.

85 Eine schwedische Besonderheit sind die hohen Einbürgerungszahlen: Mit 9 Einbürgerungen pro 100 Ausländer/innen hat Schweden die höchste Einbürgerungsquote der OECD-Staaten.

86 Siehe auch Kapitel 4.2.4.

87 “The main thrust of the introduction programme in Sweden is to ensure that immigrants have the necessary language skills for entry into the Swedish labour market” (OECD 2004: 17).

Darüber hinaus gibt es seit einigen Jahren das Amt eines besonderen Integrationsministers.⁸⁸

Fact-Sheet: Schweden	
1. Integrationskurse seit ...	In heutiger Form seit 2001
2. Zielgruppe(n)	Prinzipiell alle Zuwander/innen inkl. Flüchtlinge über 16 Jahre
3. Gesamtbudget für Integrationskurse (pro Jahr)	Es gibt kein festes jährliches Budget. Die Kommunen erhalten pro Teilnehmer/in Geld und die Ausgaben sind dementsprechend von der Anzahl der Teilnehmer/innen abhängig.
4. Finanzierung	Staat (nach zwei Jahren durch die Kommune), die Kurse sind für die Teilnehmer/innen kostenlos.
5. Finanzierungsform	Die Kommune bekommt einen festen Betrag pro Teilnehmer/in und angenommener 2-Jahres-Dauer vom Staat überwiesen (in Drei-Monats-Raten). Die Vergütung der Träger erfolgt je nach Kommune sehr unterschiedlich
6. Umsetzung durch ...	Integrationsbehörde, Migrationsbehörde, Arbeitsmarktbehörde, Schulbehörde, Kommune, Kursträger, kommunale Arbeitsämter, kommunale „Empfangsstelle“ für Flüchtlinge
7. Umfang der Sprachkurse	525 Std. à 60 Minuten (als Standardwert – die tatsächliche Stundenzahl kann davon stark abweichen)
8. Angestrebtes Sprachniveau	Unterscheidung von vier Schwedischkursen, die aufeinander aufbauen (Kurs A, B, C und D) sowie drei Studienzweigen, deren Lehrpläne den Unterschieden in Zielen, Hintergründen (z.B. Bildungsgrad, berufliche Erfahrung, Alter) und Lernbedingungen der Teilnehmer/innen gerecht werden sollen. Jeder Studienzweig besteht aus zwei Kursen, die aufeinander aufbauen: ¹⁹ <ul style="list-style-type: none"> • SFI 1: Kurs A und B • SFI 2: Kurs B und C • SFI 3: Kurs C und D
9. Umfang der Orientierungskurse	Existiert nicht. Informationen zu Politik, Gesellschaft etc. sind in den Sprachkurs integriert. ²⁰
10. Zulassung der Kursträger	Die Kommunen entscheiden selbst, an welche und an wie viele Anbieter sie die Durchführung der Kurse übertragen wollen.
11. Qualifikation der Lehrkräfte	Sollten einen Abschluss in „Schwedisch als Zweitsprache“ besitzen.

⁸⁸ Im September dieses Jahres gab es in Schweden Neuwahlen, aus denen die Konservativen als stärkste Kraft hervorgingen und die Sozialdemokraten in der Regierung ablösten. Damit einhergehend wird es einen Politikwechsel auch hinsichtlich der Integrationspolitik in Schweden geben. So soll das „Integrationsverket“ zum 1. Juli 2007 aufgelöst werden. Wer genau dessen Aufgaben dann übernehmen soll und welche weiteren Veränderungen es in den nächsten Monaten geben wird, ist zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht eindeutig zu sagen.

⁸⁹ Diese Einteilung wurde erstmals im Schuljahr 2002/03 umgesetzt. Davor gab es einen Sprachkurs mit nur einem Lehrplan für alle Teilnehmer/innen (Schönwälder 2005: 25).

⁹⁰ Zum 1. Januar 2007 sollen diese Bereiche aus dem Sprachkurs ausgegliedert und im Rahmen des allgemeinen Orientierungsprogramms vermittelt werden.

4.2 Zentrale Analyseaspekte

Im Folgenden werden eine Reihe der zuvor kursorisch dargestellten Analyseaspekte des internationalen Vergleichs, die aus der Perspektive von Rambøll Management besonders interessante Anregung für die Weiterentwicklung des deutschen Systems bieten, ausführlicher dargelegt. Die Darstellung gliedert sich entlang folgender Aspekte:

- Zielniveaus und Zielerreichung der Integrationsprogramme
- Sicherung der Maßnahmenqualität
- Das Finanzierungssystem, also Form der Finanzierung und Finanzierungsverfahren
- Anreizsysteme für Kursträger, Teilnehmer/innen und andere an der Umsetzung der Kurse beteiligte Akteure

4.2.1 Zielniveaus und Zielerreichung der Integrationsprogramme

Zentral für die gegenwärtige Ausgestaltung der Integrationskurse in Deutschland ist das Zielniveau B1 für alle Teilnehmer/innen nach (maximal) 600 Stunden Sprachkurs. In den betrachteten Ländern ist das Zielniveau sehr unterschiedlich und auch die Anzahl der Stunden, innerhalb derer dieses Ziel erreicht werden soll, differiert. In Österreich und den Niederlanden gilt jeweils A2 als zu erreichendes Sprachziel. Hierfür stehen in Österreich maximal 300 Stunden (plus ggf. 75 Stunden Alphabetisierungskurs) zur Verfügung, in den Niederlanden ist die Stundenanzahl offen.⁹¹ In Dänemark und Schweden wird das Zielniveau individuell für jede/n Teilnehmer/in festgelegt (Basis hierfür sind u.a. Vorerfahrung und Bildungsstand) und reicht von A2 bis C1,⁹² eine Stundenzahl ist nicht vorgegeben. In Schweden gelten 525 Stunden (à 60 Minuten) als Standardwert, wobei die tatsächlich benötigte Stundenanzahl auch weit darüber liegen kann. Für Dänemark sind verschiedene Experten der Ansicht, dass die Teilnehmer/innen etwa 2.000 Stunden benötigen würden, um das für sie festgelegte Sprachziel zu erreichen.⁹³

Für Teilnehmer/innen, die nicht oder nicht in lateinischer Schrift alphabetisiert sind, sind im deutschen System spezielle Alphabetisierungskurse vorgesehen. Die Alphabetisierung findet hier im Rahmen der 600 Stunden statt.

In den Niederlanden und in Dänemark ist die Alphabetisierung ebenfalls Teil des „regulären“ Sprachkursprogramms. Dabei zielt in Dänemark das Niveau „Dänisch 1“ speziell auf die Gruppe der Analphabeten/innen ab. Diese müssen im weiteren Verlauf

91 Nach Aussage von Herrn Dr. Snoeken, Mitarbeiter des Justizministeriums der Niederlande, ist der Staat bei seinen Berechnungen bzgl. der Ausgleichszahlungen an die Gemeinden von einer Stundenanzahl von 600 Stunden ausgegangen.

92 In Schweden wurde früher generell von dem Zielniveau B1 ausgegangen. Allerdings wird dieses durch die individuelle Zielfestlegung für die Teilnehmer/innen aufgeweicht und liegt nun für viele eine Stufe unter B1, nämlich auf A2.

93 Aussagen von Herrn Gammeltoft, Chief Consultant des Referats für Dänischunterricht des dänischen Integrationsministeriums, und Herrn Aner, Schulleiter bei Ishøj Sprog- og Integrationscenter, einem kommunalen Sprachcenter in Kopenhagen, das rund 1.200 Kursteilnehmer/innen im Jahr betreut.

der Kurse, wie andere Teilnehmer/innen auch, die Tests zwischen den verschiedenen Modulen bestehen. Dagegen gibt es in Österreich ein eigenes Modul „Alphabetisierung“, das 75 Stunden umfasst und dem Sprachkurs vorgelagert ist. In Schweden ist die Alphabetisierung ebenfalls aus dem regulären Sprachkursprogramm ausgelagert. Hier sollen Analphabeten/innen entweder parallel zum Sprachkurs oder davor Alphabetisierungskurse im Rahmen der grundlegenden Erwachsenenbildung besuchen.

Im derzeitigen System ist es die Aufgabe der Kursträger, die Teilnehmer/innen in den Integrationskurs und hier in die adäquate Progressions- und Modulstufe einzuordnen.

In Österreich und in Dänemark obliegt die Einstufung der Teilnehmer/innen ebenfalls den Kursträgern. Diese bestimmen auf Basis eines Einstufungstests die notwendige Stundenzahl (bis zu 300 Stunden für A2), vermerken sie auf dem Gutschein und melden sie dem ÖIF (Österreich) bzw. nehmen in einem Gespräch eine pädagogische Einschätzung der Schulausbildung und der Vorkenntnisse vor und ordnen die Teilnehmer/innen entsprechend der zu erreichenden Ziele in einen Kurs zu (Dänemark).⁹⁴ In Schweden wird die Einstufung je nach Kommune entweder von der Kommune selbst oder von dem Kursträger vorgenommen. Auch hier dient die Einstufung der individuellen Zielbestimmung. In den Niederlanden führt die Gemeinde für die speziellen Zielgruppen ein Einführungsgespräch durch. Auf dieser Basis weist sie den Migrant/innen einen entsprechenden Kurs auf dem passenden Lernniveau zu. Für die Einstufung der übrigen Teilnehmer/innen sind die Kursträger zuständig.

In Deutschland sind der Abschlusstest und somit auch der Nachweis von Sprachkenntnissen auf Niveau B1 für die Kursteilnehmer/innen freiwillig, zentrales Kriterium ist die regelmäßige Kursteilnahme.

In Schweden ist die Teilnahme am Abschlusstest für die Teilnehmer/innen ebenfalls freiwillig, allerdings gibt es vertraglich geregelte Ziele für die Kursträger, die dafür sorgen sollen, dass die Teilnehmer/innen tatsächlich zu einem erfolgreichen Abschluss der Kurse geführt werden. Dabei finden die Prüfungen auf dem jeweils für die Teilnehmer/innen vorgegebenen Zielniveau statt. Hierfür haben die Träger teilweise eigene Tests entwickelt, da der national einheitliche Test auf Niveau B1 liegt, sich das im individuellen Entwicklungsplan der Migrant/innen festgelegte Ziel aber auch darunter befinden kann. Dagegen sehen Österreich und die Niederlande, also die Länder, die in der jüngeren Zeit ihr System verändert haben, einen zu bestehenden Test auf dem vorgegebenen Sprachniveau (A2) vor. Zum einen wird den

94 Nach Aussage von Herrn Aner ist die Zuordnung in die unterschiedlichen Module meistens zutreffend, wenn auch nicht 100%ig. In diesen Fällen ist ein Wechsel jedes halbe Jahr möglich. Da aber alle Teilnehmer/innen einen individuellen Lernplan haben, gibt es auch innerhalb der drei Niveaustufen Unterschiede zwischen den Teilnehmer/innen, was sich u.a. darin ausdrückt, dass sie den Test für das nächste Modul zu unterschiedlichen Zeitpunkten ablegen.

Teilnehmer/innen nur bei einem erfolgreich bestandenem Test ein Teil der Kurskosten zurückerstattet und zum anderen ist der erfolgreiche Abschluss des Tests in beiden Ländern Voraussetzung hinsichtlich einer Verlängerung bzw. Veränderung des Aufenthaltstitels. Dieses ist auch für Dänemark der Fall, wobei hier der Abschlusstest auf dem für die Teilnehmer/innen festgesetzten Zielniveau erfolgt.

In Deutschland wird der Abschlusstest beim Kursträger selbst durchgeführt. Dabei können Prüfer/innen der Einrichtung (wenn auch nicht aus dem gleichen Kurs) oder externe Prüfer/innen die Prüfung durchführen.

Auch Österreich, Schweden und Dänemark wird der Abschlusstest beim Kursträger selbst, in Österreich und Schweden auch von den eigenen Lehrkräften durchgeführt. In Österreich soll der Test allerdings nicht durch die Kursleiter/innen selbst durchgeführt werden, ausdrücklich ausgeschlossen wird dieses aber nicht. Auf Beantragung des Kursträgers kann der Test auch durch externe Prüfer/innen durchgeführt werden. Um Missbrauch vorzubeugen, werden die Korrekturen und Bewertungen der Kursträger nach Zurücksendung der Prüfungsmaterialien stichprobenartig durch den ÖIF kontrolliert. Aufgrund derselben Problematik gibt es auch in Schweden stichprobenartige Kontrollen. In Dänemark findet der Abschlusstest zweimal im Jahr statt (jeweils für Dänisch 1, 2 und 3), wobei der Zeitpunkt der schriftlichen Prüfung vom Ministerium festgelegt wird und landesweit einheitlich ist. Sowohl der schriftliche als auch der mündliche Teil der Prüfung wird von speziellen, durch das Ministerium bestimmten Prüfern/innen durchgeführt. In den Niederlanden besteht der Abschlusstest aus einem praktischen Teil, der von speziell zertifizierten Prüfer/inne/n durchgeführt und benotet wird sowie aus einem Zentralexamen, das am Computer durchgeführt wird.⁹⁵

Da es den Kursträgern in Deutschland freisteht, Integrationskursteilnehmer/innen zum Abschlusstest anzumelden, gibt es keine validen Daten über Erfolgsquoten hinsichtlich aller Teilnehmer/innen. Auch für Schweden gibt es aufgrund einer vergleichbaren Ausgestaltung nur wenig gesicherte Aussagen über tatsächliche Erfolgsquoten.⁹⁶ In Dänemark haben 2004 rund 92% der Teilnehmer/innen den Test

95 Für beide Teile wird eine Bestätigung über das Bestehen ausgestellt. Um ein Diplom zu erhalten, was dann als erfolgreicher Abschluss im Sinne der Verordnung gewertet wird, müssen beide Teile bestanden werden. Wird ein Teil nicht bestanden, kann dieser wiederholt werden. Dabei können die Sprachschulen die Preise für die Prüfung selbst festlegen. Für die speziellen Zielgruppen übernimmt die Gemeinde die Kosten – allerdings nur für den ersten Versuch.

96 Laut Schönwälder u.a. bestehen in Schweden nur etwa 35 % der Kursteilnehmer/innen den Abschluss-test im vorgegeben Rahmen (2 Jahre), der Rest braucht entweder länger oder bricht den Kurs ganz ab (Schönwälder u.a. 2005). In den Kommunen, in denen die Durchführung der Kurse ausgeschrieben wird, wird sich diese Zahl voraussichtlich nach oben entwickeln. So haben sich die beauftragten Kursträger in der Kommune Malmö dazu verpflichtet, dass 80 % der Teilnehmer/innen den Kurs auch bis zum Ende besuchen und von diesen wiederum 90 % den Abschlusstest erfolgreich bestehen müssen.

bestanden,⁹⁷ aufgrund der möglichen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen nehmen hier auch fast alle Teilnehmer/innen der Sprachkurse am Abschlusstest teil. Bedingt durch die Umgestaltung der Systeme in Österreich und den Niederlanden gibt es aus diesen Ländern noch keine Erkenntnisse über erfolgreiche Abschlussquoten.

4.2.2 Sicherung der Maßnahmenqualität

Die Qualitätssicherung der Integrationskurse wird in Deutschland v.a. durch die Regionalkoordinatoren wahrgenommen. Neben dem Antrag der Kursträger auf Zulassung und deren Überprüfung vor Ort werden kontinuierliche Vor-Ort-Kontrollen von den Regionalkoordinatoren durchgeführt.

Ein in Ansätzen vergleichbares System gibt es nur in Österreich, wo die Kursträger zentral vom ÖIF zugelassen werden (die Zulassung gilt bis zu drei Jahre und kann u.U. auch entzogen werden). Die Kursträger müssen dabei je nach Art der Einrichtung unterschiedliche Anforderungen erfüllen und sollen intern eine Qualitätssicherung durchführen und diese auch dokumentieren. Darüber hinaus sollen sie Verzeichnisse über Lernerfolgskontrollen führen. In Dänemark und Schweden ist es von der Kommune abhängig, ob diese die Kurse von kommunalen Einrichtungen oder privaten Trägern durchführen lässt. Früher wurden die Kurse in beiden Ländern ausschließlich von kommunalen Einrichtungen durchgeführt. Um die Qualität zu steigern und den Preis zu senken, wird im Rahmen von Ausschreibungen inzwischen von immer mehr Kommunen auf private Träger zurückgegriffen. Dabei differieren die Ausschreibungskriterien auch zwischen den einzelnen Kommunen. Neben dem Preis spielen hier vor allem die Fähigkeiten eine Rolle, Kurse für die entsprechenden Zielgruppen⁹⁸ bzw. ausreichend Kurse auf den verschiedenen Niveaustufen anzubieten. Darüber hinaus werden die Kursträger in Schweden auch auf eine bestimmte Teilnahme- und Erfolgsquote verpflichtet. In den Niederlanden können sich private Träger durch ein speziell dafür eingerichtetes Gremium zertifizieren lassen. Zertifizierungskriterium ist neben Preis, Stundenzahl in der Woche, Teilnehmer/innen pro Kurs etc. auch die Frage, unter welchen Bedingungen der/die Kursteilnehmer/in oder die Schule den Vertrag kündigen kann und wann ein/e Teilnehmer/in das Recht hat, sein Geld zurückzufordern. Zudem muss für jede/n Teilnehmer/in ein individueller Vertrag mit individuellen Lernzielen abgeschlossen werden.⁹⁹

Vor-Ort-Kontrollen zur Qualitätssicherung wie in Deutschland gibt es auch in Österreich und in Schweden. Allerdings finden diese i.d.R. seltener als in Deutschland

97 Im Jahr 2004 hatten sich 8.305 Kursteilnehmer/innen für die Prüfung angemeldet, 7.010 von diesen haben die Prüfungen auch abgelegt. Von diesen haben 6.479 bestanden und 578 sind durchgefallen (Ministeriet for Flytninge, Indvandrerne og Integration 2006a).

98 In Schweden kann die Kommune einen Kursträger speziell für die Kursdurchführung z.B. für traumatisierte Flüchtlinge zulassen, der dann im Antrag die entsprechenden Qualifikationen nachweisen muss.

99 www.blikopwerk.nl (letzter Zugriff: 08.12.2006). Nach Angabe von Fr. Woordes von Keumerk Inburgeren (Blik op werk) haben sie bisher 30 Anfragen für eine Zertifizierung erhalten. Davon kamen 50% von ROC's und 50% von privaten Anbietern.

statt. In Österreich, wo der ÖIF für die Vor-Ort-Kontrollen verantwortlich ist, haben in diesem Jahr nur vereinzelt Kontrollen stattgefunden, für die Zukunft sind stichprobenartige Kontrollen bei jährlich etwa 20% der zugelassenen Träger vorgesehen. In Schweden besuchen Vertreter/innen der Schulbehörde, die dort für die Kontrolle zuständig sind, jeden Träger im Durchschnitt alle fünf Jahre. Allerdings führen einzelne Kommunen (z.B. Stockholm) darüber hinaus noch eigene Kontrollen durch. Die Qualitätssicherung der Kursträger findet in Österreich auch nachfrageorientiert statt: Da die Teilnehmer/innen die Kursträger aber frei auswählen und die Kursträger ihrerseits die Preise frei festlegen können, wird davon ausgegangen, dass sich, neben Vor-Ort-Kontrollen, auch über diesen Weg die Qualität sicherstellen lässt.¹⁰⁰ In Schweden und in Dänemark findet die Qualitätskontrolle neben den formalen Kriterien vor allem über eine Output-Steuerung statt, d.h. die Kursträger werden daran gemessen, wie viele Teilnehmer/innen sie in welcher Zeit zu dem vorgegebenen Ziel führen. Entscheidend ist somit nicht, wie Träger zu bestimmten Ergebnissen kommen, sondern dass sie eine bestimmte Erfolgsquote vorweisen können. Dies ist zentral für die nächste Ausschreibung bzw. Vergabe der Durchführung der Kurse. Ein ähnliches Modell soll auch in den Niederlanden etabliert werden. Die Stiftung, die auch für die Zertifizierung der Träger zuständig ist, wird hier die Abschlussquoten öffentlich machen, um sowohl den Gemeinden bzgl. des „Einkaufs“ von Kursangeboten für die speziellen Zielgruppen als auch den Teilnehmer/innen, die den Kursträger selbst auswählen müssen, eine Hilfestellung zu geben.¹⁰¹

4.2.3 Finanzierungssystem: Finanzierung und Finanzierungsverfahren

Die Integrationskurse in Deutschland werden vom Bund finanziert: Von der Vergütung pro Stunde von 2,05 Euro übernimmt dieser 1,05 Euro, die Teilnehmer/innen müssen einen Euro dazuzahlen. Ausgenommen von der Zuzahlung sind Spätaussiedler/innen sowie Migrant/innen, die Leistungen nach SGB II oder SGB XII beziehen.

Die Form der Finanzierung ist in den betrachteten Ländern sehr unterschiedlich. In Österreich und in den Niederlanden müssen die Teilnehmer/innen den Kurs komplett selbst vorfinanzieren, berechtigte Personen (Familienangehörige in Österreich, alle Teilnehmer/innen in den Niederlanden) erhalten nach dem erfolgreichen Abschluss innerhalb eines bestimmten Zeitraumes bis zu 50% (Österreich) bzw. 70%

100 Limitierender Faktor stellt hierbei allerdings das lokale Angebot dar, da es in manchen Orten auch Monopolisten gibt.

101 Dabei wird die Bestehensquote in Beziehung zu den Lernprofilen der Teilnehmer/innen gesetzt werden. Außerdem ist eine Messung der Zufriedenheit der Teilnehmer/innen vorgesehen, welche durch ein externes Untersuchungsbüro durchgeführt wird. Hierfür müssen die Kursträger eine Excel-Tabelle mit Name, Adresse, Telefon und E-Mail der Teilnehmer/innen erstellen (Blick op werk 2006).

(Niederlande) zurück.¹⁰² Allerdings müssen in den Niederlanden spezielle Zielgruppen, die als besonders integrationsbedürftig eingestuft werden, nur einen Eigenbeitrag von 270 Euro zahlen, den Rest übernimmt der Staat. Auch in Dänemark müssen die „sonstigen Teilnehmer/innen“ einen geringen Eigenbeitrag leisten, für die anderen ist der Kurs kostenlos. In Schweden werden die Kurse komplett vom Zentralstaat (bzw. nach zwei Jahren von der Kommune) finanziert.

In den Ländern, in denen die Teilnehmer/innen die Kurse selbst (vor)finanzieren müssen, wurden von Seiten des Staates (Niederlande) oder von Kursträgerseite bzw. einzelnen Kommunen (Österreich) Regelungen getroffen, die den Teilnehmer/innen die Finanzierung ermöglichen sollen. In den Niederlanden können die Teilnehmer/innen einen niedrig verzinsten Kredit bei der IB-Groep¹⁰³ beantragen.¹⁰⁴ Das Geld wird nicht an die Teilnehmer/innen ausgezahlt, sondern direkt an den Kursträger überwiesen. Voraussetzung hierfür ist die oben genannte Zertifizierung des Kursträgers. Die Rückzahlungspflicht beginnt i.d.R. sechs Monate nach erfolgreichem Abschluss-examen (dieses wird von dem Kursträger direkt an die IB-Groep übermittelt), wobei bei der Rückzahlung nach dem „Tragkraftgrundsatz“ gehandelt wird, d. h. die Höhe der monatlichen Rückzahlung hängt von den finanziellen Mitteln der Migrant/innen ab. In Österreich haben die Kursträger selbst verschiedene Initiativen ergriffen, um den Teilnehmer/innen die Zahlung zu erleichtern: So teilen Kursträger die 300 Stunden in verschiedene Module, damit die Teilnehmer/innen nicht den ganzen Kurs auf einmal bezahlen müssen, vereinbaren Ratenzahlung oder nehmen nur 50% von den Teilnehmer/innen und vertrauen auf die 50% des Staates nach erfolgreichem Kursabschluss. Zusätzlich gibt es kommunale Regelungen: So übernimmt die Stadt Wien für bestimmte Zielgruppen wie z.B. Jugendliche 45% der Kosten, sodass diese nur fünf Prozent tragen müssen.

In Deutschland erfolgt die Vergütung der Kursträger bundesweit einheitlich. Diese erhalten pro Stunde und pro Teilnehmer/in 2,05 Euro, unabhängig von Teilnehmerzahlen in den Kursen, Progressionsstufe, Modul oder erfolgreichen Abschlussquoten.

Solch einen landesweit gültigen Betrag pro Stunde gibt es in keinem der betrachteten Länder. In Österreich können die Kursträger die Beträge selbst festlegen. Diese haben eine Spannweite von 300 Euro bis 1.800 Euro. Gleiches gilt für die Nieder-

102 Um die Kosten nach oben hin zu begrenzen, sind in beiden Ländern Höchstbeträge festgelegt, die den (berechtigten) Teilnehmer/innen erstattet werden. In Österreich sind dieses bis zu 750 Euro für den Sprachkurs (bei erfolgreichem Abschluss innerhalb von zwei Jahren) und 375 Euro für den Alphabetisierungskurs (bei Abschluss innerhalb eines Jahres). In den Niederlanden werden bei erfolgreichem Abschluss innerhalb von 3,5 Jahren (Neuzuwander/innen) bzw. fünf Jahren (Altwander/innen) bis zu 3.000 Euro gezahlt. Wurde der Kurs bei einem nicht zertifizierten Träger absolviert, reduziert sich dieser Betrag auf 650 Euro.

103 Die IB-Groep ist ein selbständiges administratives Organ des niederländischen Ministeriums für Bildung, Kultur und Wissenschaft, dessen Hauptaufgaben in der Finanzierung von Studienmaßnahmen, der Informationsvermittlung und dem Durchführen von Examen bestehen.

104 Dieser Kredit kann auch von Teilnehmer/innen beantragt werden, die z.B. nach dem erfolgreichen Bestehen von A2 noch bis zu B1 weiterlernen wollen.

lande, wobei hier noch keine Preise bekannt sind, was u.a. auch in der flexiblen Stundenanzahl begründet liegt. Hier soll innerhalb der ersten beiden Jahre ein Preismonitoring durchgeführt werden. Für die Kurse spezieller Zielgruppen, die die Gemeinde einkaufen muss, werden Verhandlungen über den jeweiligen Preis mit den Kursträgern geführt werden. In Schweden ist der Preis ein Ausschreibungskriterium und differiert entsprechend zwischen den einzelnen Kommunen. Laut eines landesweit tätigen Kursträgers werden je nach Kommune durchschnittlich zwischen 3,70 Euro und 6 Euro pro Stunde und Teilnehmer/in gezahlt.¹⁰⁵ Dabei werden niedrigere Level höher vergütet (pro Teilnehmer/in und Stunde), da sich hier weniger Personen in den Kursen befinden. In Dänemark erhalten die Kursträger einen festen Betrag pro Teilnehmer/in und Modul. Damit ist ihre Vergütung pro Stunde davon abhängig, wie schnell sie es schaffen, die einzelnen Teilnehmer/innen zum erfolgreichen Modulabschluss zu bringen. Je schneller dieses gelingt, desto höher ist der Stundenlohn, umgekehrt sinkt dieser entsprechend, wenn Teilnehmer/innen länger brauchen, um das vorgegebene Ziel zu erreichen. Den unterschiedlichen Lernvoraussetzungen der Teilnehmer/innen wird in diesem System dadurch Rechnung getragen, dass die Module unterschiedlich vergütet werden: Je nach Niveaustufe wurden 2006 zwischen etwa 4.450 und 2.300 Euro pro Modul und Teilnehmer/in gezahlt.¹⁰⁶

Wie auch in Deutschland erfolgt die Finanzierung in allen betrachteten Ländern teilnehmerbezogen.¹⁰⁷ In Österreich und in den Niederlanden müssen die Teilnehmer/innen den Kurs selbst vorfinanzieren, in Dänemark und in Schweden werden die Kursträger durch die Kommune pro Teilnehmer/in und Modul bzw. pro Teilnehmer/in und Stunde vergütet. Entsprechend unterschiedlich gestalten sich auch die Finanzierungsverfahren. In Bezug auf die Kursträger verlaufen diese in Österreich zwischen den Kursträgern und den Teilnehmer/innen direkt, d.h., die Kursträger ziehen den entsprechenden Betrag bei den Teilnehmer/innen ein. Die Teilnehmer/innen mit Gut-schein bzw. die Kursträger korrespondieren nach erfolgreichem Abschluss des Kurses mit dem ÖIF, der für die Rückzahlung der entsprechenden Beträge zuständig ist. In den Niederlanden ziehen die Kursträger die Kurskosten ebenfalls bei den Teilnehmer/innen direkt ein bzw. erhalten den Betrag von der IB-Groep, falls ein/e Teilnehmer/in nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt. Die Teilnehmer/innen selbst erhalten nach erfolgreichem Abschluss der Kurse bis zu 70% vom niederländischen Staat er-

105 Diese Kosten liegen weit unter der Berechnung der National Agency for education für das Jahr 2002: Hier werden (von staatlicher Seite) die Kosten pro Teilnehmer/in und Stunde auf 9,50 Euro beziffert (National Agency für Education 2003). Hier scheint sich das Ausschreibungsverfahren bereits kostensenkend ausgewirkt zu haben.

106 www.oes-cs.dk/bevillingslove (letzter Zugriff: 1.11.2006). Nach Aussage von Herrn Aner übernehmen die Kommunen bei besonders schwachen Teilnehmer/innen zusätzliche Kosten zu 80%.

107 In Schweden findet in einzelnen Kommunen noch eine kursbezogene Finanzierung statt. Für ein besseres Controlling führen aber immer mehr Kommunen eine teilnehmerbezogene Finanzierung ein, die auch Basis in den Ausschreibungsunterlagen ist.

stattet.¹⁰⁸ In Schweden und in Dänemark werden die Kursträger dagegen direkt durch die Kommune vergütet. Während die Kursträger in Dänemark einen festen Betrag pro Modul und Teilnehmer/in erhalten und im Folgenden entsprechend selbst zuständig für die Zielerreichung sind, erhalten die Kursträger in Schweden den in der Ausschreibung vereinbarten Betrag pro Stunde und Teilnehmer/in und müssen im Sinne eines Controllings regelmäßig Bericht an die Kommune erstatten.¹⁰⁹ Die Kommunen erhalten wiederum das Geld vom Staat zurück. In Schweden gibt es dabei eine Pauschale für zwei Jahre (um der Kommune einen Anreiz zu schaffen), in Dänemark erhalten die Kommunen Grundzuschüsse, Programmszuschüsse und Erfolgsbonuses (um auch hier Anreize für die Kommune zu schaffen, das Programm effektiv durchführen zu lassen).

Die Gehälter der Lehrkräfte sind in Deutschland nicht bundesweit geregelt, d.h. es gibt keinen Mindestlohn oder Tarifvertrag. Entsprechend schwanken die Lehrkraftgehälter von unter 10 Euro bis über 25 Euro in der Stunde.

Eine ähnlich große Bandbreite weisen die Gehälter in Österreich auf, wo der Stundenlohn der Lehrkräfte zwischen 10 Euro und 30 Euro in der Stunde variiert. In Schweden schwanken die Gehälter zwischen etwa 2.200 und 3.300 Euro im Monat (aufgrund der überwiegenden Festanstellung werden die Lehrkräfte monatlich bezahlt).¹¹⁰ In den Niederlanden werden die Lehrkräfte in den ROC's nach einem Kollektivvertrag bezahlt. Alle privaten Sprachschulen zahlen dagegen unterschiedliche Gehälter. Dänemark ist das einzige der betrachteten Länder, in dem die Bezahlung der Lehrkräfte landesweit durch einen Tarifvertrag geregelt ist. Entsprechend werden alle Sprachlehrer nach dem gleichen Tarif bezahlt (wobei die Lohnhöhe u.a. vom Alter abhängig ist), der zwischen 2.950 und 3.750 Euro im Monat liegt.

4.2.4 Anreizsysteme

In Bezug auf die Teilnehmer/innen wird in Deutschland sowohl mit positiven Anreizen zur Teilnahme bzw. erfolgreichem Kursabschluss als auch mit Sanktionen bei Teilnahmeverstößen gearbeitet. So ist der erfolgreiche Abschluss des Integrationskurses Voraussetzung für den Erhalt einer Niederlassungserlaubnis. Umgekehrt kann sich ein Verstoß gegen die Teilnahmepflicht zum einen negativ auf die Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung auswirken und zum anderen können verpflichteten ALG-

108 Eine Ausnahme stellen hier die „speziellen Zielgruppen“ dar, die nur einen Eigenbeitrag von 270 Euro leisten müssen.

109 In der Kommune Malmö ist dieses ein monatlicher Bericht. Die Gesprächspartnerin der Kommune meint, dass immer mehr Kommunen ihr Konzept übernehmen wollen.

110 Die Aussagen zu Unterschieden in der Bezahlung zwischen privaten und kommunalen Anbietern differieren zwischen den verschiedenen Gesprächspartnern/innen. Während Frau Hakansson, Verantwortliche für die SFI-Kurse und das Orientierungsprogramm in der Kommune Malmö, gesagt hat, dass die kommunalen Einrichtungen besser bezahlen (2.650 bis 2.760 Euro/Monat in den kommunalen Einrichtungen gegenüber 2.200 bis 2.650 Euro/Monat in privaten Einrichtungen), hat Herr Svenonius, Leiter von Lernia (einer der größten Anbieter von SFI-Kursen in Schweden) in Stockholm, angegeben, dass sie zwischen 2.760 und 3.300 Euro/Monat bezahlen würden. Dieses sei auch nötig, um die besten Lehrkräfte zu erhalten.

II-Beziehern/innen die Leistungen gekürzt werden. Allerdings ist die Wirksamkeit der negativen Sanktionsmöglichkeiten nicht immer gegeben. Darüber hinaus gestaltet sich – wie bereits in Kapitel 3.2.1.5 dargestellt – die Umsetzung zuweilen schwierig. Auch die Wirkung positiver Sanktionen ist bisher gering.

In den betrachteten Ländern gibt es ähnliche Anreize und Sanktionsmöglichkeiten, die aber aufgrund anderer Sanktionsmechanismen zum Teil effektiver sind. Anreize in aufenthaltsrechtlicher Sicht sind die Erleichterung des Verlängerns der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis bzw. das Erlangen der Staatsbürgerschaft (Österreich und Dänemark), und es werden auch monetäre Anreize gegeben: So liegt die „Introduction allowance“, die die Teilnehmer/innen des Programms in Schweden erhalten, über dem Sozialhilfesatz. In Österreich erhalten die Teilnehmer/innen nur dann bis zu 50% der Kurskosten erstattet, wenn sie den Kurs innerhalb von zwei Jahren erfolgreich beenden. Auch die bis zu 70%ige Rückzahlung in den Niederlanden ist davon abhängig, ob die Teilnehmer/innen den Kurs in der vorgesehenen Zeit (3,5 bzw. fünf Jahre) erfolgreich abschließen. Auch die Sanktionen betreffen sowohl die aufenthaltsrechtliche als auch die finanzielle Ebene. Sie reichen dabei von der Gefährdung der festen Aufenthaltserlaubnis oder Einbürgerung (Dänemark) bis zum Entzug der Aufenthaltserlaubnis (Österreich) sowie von der Kürzung der „Introduction allowance“ (Dänemark und Schweden) bis hin zu Geldbußen (Niederlande und Österreich).¹¹¹ Die tatsächliche Durchsetzung dieser Sanktionen ist allerdings sehr unterschiedlich. Besonders hinsichtlich der aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen stellt sich auch hier die Frage nach der Durchsetzbarkeit und Vereinbarung mit anderen staatsrechtlichen Prinzipien.

In Deutschland gibt es für die Kursträger zurzeit keine Anreize, Kursteilnehmer/innen zu einem möglichst schnellen und erfolgreichen Abschluss der Kurse zu führen.

Solche Anreizsysteme für Kursträger existieren dagegen in Dänemark, Schweden und in den Niederlanden. In Dänemark werden die Kursträger unabhängig von der Stundenzahl pro Modul bezahlt: Je schneller ein/e Teilnehmer/in das Modul erfolgreich abschließt, desto mehr Gewinn macht der

Kursträger. Auch bekommen die Kursträger erst dann das nächste Modul bezahlt, wenn ein/e Teilnehmer/in das vorangegangene Modul erfolgreich abgeschlossen hat. In Schweden sind entsprechende Erfolgsquoten die Voraussetzung dafür, dass Träger auch in der nächsten Ausschreibungsrunde wieder berücksichtigt werden. Ähnliche Anreize werden auch in den Niederlanden durch die (geplante) Veröffentlichung von Erfolgsquoten gesetzt.

Darüber hinaus werden in Dänemark und Schweden auch Anreize für die Kommune gesetzt, damit sie möglichst viele Teilnehmer/innen in einem möglichst gerin-

111 Dabei reichen die Bußgelder in den Niederlanden von 250 Euro für das Versäumen des Einbürgerungsgesprächs bis zu 1.000 Euro, wenn der/die Einbürgerungspflichtige die Sprachprüfung nicht in der vorgegebenen Zeit ablegt. Dabei liegt die Umsetzung der Sanktionen im Ermessen der Gemeinden.

gen Zeitaufwand zum Abschluss der Kurse bringen. So gibt es in Dänemark einen Erfolgsbonus von 2.760 Euro, den die Kommunen für jede Person erhalten, die den Sprachkurs innerhalb von drei Jahren erfolgreich absolviert.¹¹² In Schweden erhalten die Kommunen einen Festbetrag für zwei Jahre.¹¹³ Beendet ein/e Teilnehmer/in das Programm erfolgreich früher, dürfen sie das restliche Geld behalten bzw. für weitere Maßnahmen einsetzen. Umgekehrt bedeutet dieses Modell auch, dass die Kommunen den weiteren Besuch des Sprachkurses selbst finanzieren müssen, wenn ein/e Teilnehmer/in länger braucht.

Eine Übertragbarkeit der internationalen Ansätze auf das deutsche System ist aufgrund verschiedener Strukturen in den Ländern strukturell (und finanziell) nicht immer gegeben.

Welche Ansätze in eine Weiterentwicklung des deutschen Systems einbezogen werden können, wird im folgenden Kapitel 5 „Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung“ dargelegt.

112 Um auch einen Anreiz für die gezielte Arbeitsvermittlung zu geben, erhalten die Kommunen zudem etwa 4.140 Euro für jede/n Migrantin/Migranten, der/die sechs Monate zusammenhängend in einer regulären Beschäftigung gearbeitet hat (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2005c: 107). Die erfolgsabhängige Bezahlung der Kommunen hat nach Auffassung von Herrn Orte, Integrations Consultant bei der „Kommunernes Landsforening“ (repräsentiert die Kommunen gegenüber der Staat), die Qualität der Integrationsleistungen erhöht und zu einer Professionalisierung beigetragen.

113 Dieses Geld wird alle drei Monate an die Kommune überwiesen und variiert je nach Alter der Teilnehmer/innen. Außerdem erhalten die Kommunen einen Fixbetrag von etwa 50.000 Euro, unabhängig davon, wie viele Migrant/inn/en in der Kommune leben. Voraussetzung hierfür ist allerdings ein Vertrag mit der Integrationsbehörde, in welchem festgelegt wird, wie viele Migrant/innen die Kommune aufnimmt, wie viele Orientierungsprogramme sie anbietet etc. Nach Aussage von Monika Geite, Mitarbeiterin der schwedischen Integrationsbehörde (Integrationsverket), haben inzwischen 178 von 290 Kommunen einen solchen Vertrag.